



Prof. mr. J.W.M. Engels, ✱
hoogleraar gemeenterecht/
gemeentekunde, bekleedt de
Thorbeckeleerstoel aan de
Universiteit Leiden. In de
rubriek 'Uit het huis van
Thorbecke' neemt hij regel-

matig een thema onder de loep. In de laatste aflevering
van deze rubriek blikt hij vooruit op de komende raads-
periode tot 2010.

Wat zijn belangrijke vraagstukken en ontwikkelingen
waar gemeenten in de komende raadsperiode mee te
maken krijgen? Al jaren worstelt een overvraagde en
overbelaste, maar nog steeds pretentieuze overheid
met problemen van betaalbaarheid, bestuurbaarheid en
legitimatatie. Gemeenten worden in dat licht geconfron-
teerd met een voortgaande beleidscumulatie en regel-
verdichting, maatschappelijke en bestuurlijke schaal-

af en hebben onvoldoende vertrouwen in de kwaliteit
van het lokaal bestuur; er is een welhaast verstikkend
gelijkheidsdenken op het punt van overheidstoedeling
(bijvoorbeeld nu weer in de discussie over de Wmo); en
er lijkt een toenemende maatschappelijke aandrang te
zijn om in heel Nederland tot een veel grotere schaal
van uniformiteit te komen (opvang asielzoekers, laden
en lossen, woonwagens, lokale belastingen en heffen-
gen, horecabeleid, markten, enzovoorts). Mij lijkt, kort-
om, dat gemeenten zich in de komende raadsperiode
op een doortastende, maar vooral ook intelligente wijze
moeten blijven inzetten op het minimaal in stand hou-
den van hun autonome domein.

Gemeenten en middenbestuur

In 2006 krijgt de discussie over de herinrichting van het
middenbestuur een nieuwe impuls. Gemeenten bevin-
den zich paradoxaal genoeg in het hart van deze dis-
cussie vanwege de blijvend indringende en ingewik-
kelde vraagstukken van regionaal en grootstedelijk
bestuur. De problemen zijn bekend. Rondom de
bestaande hoofdstructuur van drie bestuurslagen zijn
allerlei bestuursvormen en hulpstructuren ontstaan,
die problematisch blijken om redenen van bestuurlijke
slagvaardigheid, democratische legitimatie en politieke
controle. In het verlengde van dit vraagstuk groeit de
irritatie over de ontstane bestuurlijke drukte en de twij-
fel over de gemeentelijke bestuurskracht. Bestaande
oplossingen als bijvoorbeeld beleidsafstemming,

De toekomst van h

vergroting, bureaucratisering en stroperigheid, en
politieke en maatschappelijke polarisatie. Dat levert
voor gemeenten drie zorgpunten op: (a) de waarbor-
ging van de lokale autonomie; (b) de plaats van
gemeenten in de bestuurlijke hoofdstructuur en (c) het
maatschappelijk vertrouwen in het lokaal bestuur.

Decentralisatie en autonomie

De complexiteit van het begrip 'gedecentraliseerde een-
heidsstaat' vormt voor gemeenten een permanent pro-
bleem. Niet zozeer vanuit het principiële-normatieve
perspectief van autonomie als grondslag voor decen-
tralisatie en het recht op het voeren van zelfstandige
regelgeving en bestuur. Problematisch is veeleer de
dominante rationeel-doelmatige benadering van de
eenheidsstaat als middel voor centraal gestuurd
bestuur. Hier wrekt zich voor gemeenten de overwe-
gend verticale gezagsstructuur binnen het Huis van
Thorbecke, waarin het geven van een zekere beleids-
vrijheid wordt gelijkgesteld met het waarborgen van
lokale autonomie. Sommige eenheidsstatelijke instru-
menten zoals toezicht worden in formele zin weliswaar
zachter van aard en omgezet in figuren als informatie-
plichten en monitoring, maar blijven indringend van
omvang, zoals Fleurke in 2005 heeft laten zien.

De al vele jaren bestaande belemmeringen voor meer
decentralisatie en versterking van de lokale autonomie
blijven onverminderd actueel. Het Rijk blijft niet zelden
steken in bezuinigingsmotieven en vormen van schijn-
decentralisatie; rijksambtenaren staan niet graag taken

opschaling van taken, functioneel bestuur, verlengd
lokaal bestuur of gemeentelijke en provinciale herinde-
ling blijken moeilijk realiseerbaar of omstreden. Nog
steeds ook blijft deze discussie te veel steken in het
dilemma schaal-taak (de volgorde in de verhouding
schaalvergroting-taakuitbreiding) en bestaat niet op
alle niveaus een gevoel van urgentie.

Nu de minister het debat – terecht – weer gaat aan-
zwengelen, komt het mij voor dat er juist voor gemeen-
ten een helder belang ligt. Gemeenten kunnen zich in
institutionele zin laten voorstaan op een status als vol-
waardige bestuurslaag met een integraal takenpakket
en een optimale democratische legitimatie. In functio-
nele zin kunnen zij zich in dat licht profileren als lokale
rechtsstaat (handhaving) en lokale verzorgingsstaat
(zorg en dienstverlening). De gemeente als waarborg
voor een goede juridische, sociale en fysieke infrastruc-
tuur. Dan is het wel zaak dat gemeenten er voor zorgen
dat er over hun bestuurskracht geen twijfel bestaat en
dat zij een substantiële bijdrage leveren aan het ver-
minderen van de bestuurlijke drukte.

In dat perspectief zou ik menen dat gemeenten in de
komende raadsperiode proactief gaan deelnemen aan
het komende debat over de herinrichting van het
middenbestuur. Niet primair vanuit een defensieve
reflex om buiten mogelijk daaruit voortvloeiende
samenvoegingsopties te blijven. Veel belangrijker is of
gemeenten in staat blijken voor zichzelf en met externe
overtuigingskracht de kwaliteit van lokaal bestuur
zodanig te herdefiniëren, dat uitzicht ontstaat op een



De roep om uniforme venstertijden voor laden en lossen is een voorbeeld van toenemende druk op de lokale autonomie (foto: Katrien Mulder)

et lokaal bestuur

substantiële vermindering van kwetsbaarheden in de lokale bestuurskracht en een mede door gemeenten in stand gehouden bestuurlijke drukte.

Draagvlak en vertrouwen

De actuele vraag naar het vertrouwen van de burger in het openbaar bestuur is ook op lokaal niveau manifest. Bestaat er voldoende vertrouwen in het systeem en in de kwaliteit van gemeentelijk handelen? Wordt de lokale overheid nog gezien als de gezaghebbende behartiger van de res publica? Kan de overheid zich nog laten voorstaan op integer en behoorlijk handelen? Deze vragen moeten steeds nadrukkelijker worden beantwoord vanuit het perspectief van moderne, mondig burgers. Het gaat hierbij om twee niveaus. Ten eerste het functioneren van de gemeente als lokale democratie: hoe komt besluitvorming tot stand? De invoering van het dualistische stelsel en nieuwe vormen van lokale democratie in 2002 beoogde een meer herkenbare en zichtbare oriëntatie van het gemeentebestuur op de lokale samenleving. Bijvoorbeeld door een minder inclusieve bestuurscultuur, een matiging van de partijendemocratie en een ontvlechting van raad en college. Extern, dat wil zeggen naar buiten toe, is de aandacht voor een meer interactieve wijze van besluitvorming toegenomen. Scherper dan in de bestuurlijke vernieuwingsgolf in het begin van de jaren negentig wordt gezien dat het geven van daadwerkelijke ruimte aan en het serieus nemen van maatschappelijke inbreng daarbij bepalend is. Dat betekent in beginsel wederkerig-

heid en gelijkwaardigheid in relationeel opzicht, maar nadrukkelijk een gemeentelijke eindverantwoordelijkheid in de afweging van het algemeen belang. De behartiging van de publieke zaak verdraagt zich niet met een verhouding overheid-burger volgens het model van de jukeboxdemocratie.

Intern, dat wil zeggen binnen het gemeentehuis, zal het aankomen op de mate van onthechting van coalitiefracties ten opzichte van het college en op de mate van zelfbeperking van de raad in de drang tot meeregeren. Het loslaten enerzijds van de wil tot een allesomvattende partijpolitieke sturing en het investeren anderzijds in beleidssturing op hoofdlijnen en scherper controle. Ten tweede het functioneren van de gemeente als publiek bedrijf: hoe vervult de gemeente zijn taken? Wat is de kwaliteit van presteren bij de uitvoering van taken op het gebied van handhaving, zorg en dienstverlening? De criteria zijn bekend, maar kennelijk nog steeds actueel: slagvaardig, effectief, kostenbewust, publieksgericht en bedrijfsmatig. Gemeenten scoren hier geen onvoldoendes, maar slagen ook zeker niet cum laude.

Gemeenten zouden, kortom, met het oog op een versterking van hun legitimatie in de lokale samenleving, zowel binnen de organisatie als maatschappelijk, voluit moeten blijven investeren in de kwaliteit van het gemeentebestuur. Kwaliteit in besluitvorming en kwaliteit in prestaties.

HANS ENGELS